



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupíckové v právní věci navrhovatele: **LESOBOR, spolek**, se sídlem Písečná 1425, Vracov, zastoupen Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, proti odpůrci: **město Vracov**, se sídlem náměstí Míru 202, Vracov, zastoupen Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, **za účasti: I) M. H., II) A. V., III) L. S., IV) E. S.**, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2021, č. j. 65 A 5/2021 - 134,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 2. 6. 2020 opatření obecné povahy č. 1/2020 - Územní plán Vracov (dále též „opatření obecné povahy“ nebo „územní plán“). V rámci územního plánu byla na pozemcích, na kterých se nachází hospodářský les, vymezena plocha přestavby P2 se způsobem využití bydlení v rodinných domech a na ni navazující plocha P21 se způsobem využití zeleň soukromá ZS (s definovaným využitím jako zahrady pro navrhovanou zástavbu a zachování části remízu).

II.

[2] Navrhovatel (LESOBOR, spolek) podal ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“) návrh na zrušení předmětného územního plánu v části týkající se plochy přestavby P2 a na ni navazující plochy soukromé zeleně P21, zasahující části pozemků parc. č. X, všechny zapsané v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Kyjov, katastrální území V.

[3] Krajský soud návrhu vyhověl a rozsudkem identifikovaným ve výroku tohoto rozhodnutí územní plán v požadované části zrušil. Soud předně uvedl, že navrhovatel osvědčil svoji aktivní legitimaci k podání daného návrhu. Podle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech daným opatřením obecné povahy zkrácen. Za takové zkrácení se přitom obecně považuje také dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí. Právě takové dotčení navrhovatel plausibilně tvrdil. Na tom nic nemění názor odpůrce, že navrhovatel nechrání veřejné, nýbrž soukromé zájmy. K odmítnutí návrhu nemůže vést ani skutečnost, že navrhovatel byl aktivní v procesu přijímání předmětného územního plánu (podal proti návrhu územního plánu námitku). K věcnému posouzení návrhu pak krajský soud uvedl, že vzhledem k existenci veřejného zájmu na zachování lesních porostů, je změna funkčního využití pozemků dosud určených k plnění funkcí lesa na zastavitelné plochy možná pouze v případě, že na tomto způsobu uspořádání území převáží jiný veřejný (tj. i významný obecný) zájem. Za takový zájem však nelze považovat odpůrcem akcentovaný zájem na hospodárném uspořádání území a na vytvoření zastavitelné plochy v návaznosti na doplnění stávající zástavby a využití existující infrastruktury. V posuzované věci veřejným zájmem převažujícím nad zájmem na zachování lesa není ani zájem na uspokojování bytových potřeb občanů odpůrce. Taková potřeba nebyla jednak v odůvodnění územního plánu uvedena, a jednak tato potřeba bude uspokojena i při vynětí plochy P2 ze zastavitelných ploch (dle textové části územního plánu je očekávána potřeba stanovit nové plochy pro 200 bytů; územní plán vymezil nové plochy bydlení pro 227 až 242 bytů; na ploše P2 má být přitom umístěno pouze 9 bytů). Nad zájmem na zachování lesa přitom dle krajského soudu nemůže převážit ani soukromý zájem vlastníků pozemků nacházejících se v ploše P2. Rozhodné není ani to, že se jedná o hospodářský les na hranici mýtního věku. Případné vymýcení lesa totiž zakládá povinnost jej obnovit. Soud akcentoval i fakt, že odpůrce plochu P2 do územního plánu zařadil, i přes to, že odbor životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve svém stanovisku ze dne 29. 11. 2018, č. j. JMK 155331/2018, stanovil požadavek na vyloučení dané plochy z důvodu negativního dopadu na krajinný ráz a na les jako environmentálně cenný prvek. Na základě uvedeného soud uzavřel, že 1) napadená část územního plánu je v rozporu se zákonem, neboť deklarovaný účel změny využití plochy P2 nepřeváží nad veřejným zájmem na zachování lesa a sledovaný cíl bylo lze dosáhnout i alternativně a že 2) napadená část územního plánu je v rozporu s požadavkem proporcionality, neboť deklarované i skutečné důvody pro změnu využití plochy P2 jsou s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu ve zjevném nepoměru k veřejnému zájmu na zachování lesa. Soud proto zrušil územní plán v části vymezující plochu P2 a dále v části vymezující navazující plochu P21, neboť regulace této plochy byla přímo navázána na regulaci plochy P2 (mělo se jednat o „pozemky zeleně zahrad rodinných domů“). Plné znění rozsudku je přístupné na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[4] Proti výrokům I a III rekapitulovaného rozsudku, kterými byla zrušena část územního plánu a bylo rozhodnuto, že odpůrce má navrhovateli uhradit související náklady řízení, podal odpůrce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Z hlediska věcného

pokračování

vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal takto.

[5] V prvním kasačním bodě stěžovatel tvrdil, že krajský soud pochybil, shledal-li na straně navrhovatele aktivní legitimaci k podání návrhu. Dle stěžovatele totiž došlo ke „zneužití právní formy spolku pro prosazení soukromých zájmů úzké zájmové skupiny“, a postup navrhovatele je tak nutno vyhodnotit jako zneužití práva. Navrhovatel totiž dle stěžovatele nesleduje veřejné zájmy, nýbrž soukromé zájmy svých členů (zvýšení pohody bydlení a zvýšení tržní hodnoty svých nemovitých věcí při současném snížení tržní hodnoty nemovitých věcí jiných vlastníků). Stěžovatel dále akcentoval, že navrhovatel byl v procesu přijímání územního plánu aktivní, neboť podal proti jeho návrhu námitku. Námitka navrhovatele byla stěžovatelem vyřízena, a navrhovatel tak mohl podat žalobní návrh do dvou měsíců ode dne schválení předmětného územního plánu. To však neučinil. Nemohl proto nyní podat návrh na zrušení územního plánu, neboť se jedná o věc již rozhodnutou.

[6] V dalším bodě kasační stížnosti stěžovatel konstatoval, že zachování plochy P2 pro bydlení bylo důvodné. Tato plocha byla v územním plánu vymezena za účelem efektivního využití zastavěného území obce, čímž byl eliminován rozvoj zastavěné plochy do krajiny. Stěžovatel přitom posoudil i veřejný zájem na zachování lesa a dospěl k závěru, že nad tímto převážil veřejný zájem na doplnění odpovídající zástavby v zastavěném území. Zohledněno přitom bylo, že se jedná o hospodářský les na hranici mýtního věku nacházející se v intravilánu obce, jehož obnova je vysoce nepravděpodobná. Zachování lesního porostu je problematické i s ohledem na možné škody na majetku, zdraví a životech. Stěžovatel dodal, že vytváření podmínek pro minimalizaci případných škod a podmínek pro hospodárné využívání zastavěného území jsou jako obecné požadavky uvedeny v Politice územního rozvoje a v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje. Uvedené nadřazené územně plánovací dokumentace nadto jako požadavek na uspořádání území stanoví vytváření podmínek pro pracovní příležitosti a možnosti bydlení v sídle. Dle stěžovatele bylo nutno zohlednit i to, že přibližně 100 metrů jižně od dané lokality se nachází kompaktní lesní porost velké rozlohy a také to, že změna lesních pozemků byla provedena jen v nezbytné míře (intenzita zastavění byla určena na 35 %). Krajský soud dále dle názoru stěžovatele poskytl nedůvodnou ochranu právům členů navrhovatele, a to na úkor vlastnických práv osob vlastnících pozemky v ploše P2. Tímto soud založil nerovnost mezi vlastníky pozemků v obdobné situaci na stejném místě. Stěžovatel dodal, že soud zrušil zákonné rozhodnutí jeho nejvyššího orgánu (tj. zastupitelstva obce), čímž zasáhl i do práva stěžovatele na samosprávu.

[7] V dalším bodě kasační stížnosti stěžovatel akcentoval, že Krajský úřad Jihomoravského kraje proti územnímu plánu nebrojil, a bylo lze tedy předpokládat, že s tímto souhlasil (v rozhodnutí o námitce přitom stěžovatel uvedl, že stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje není pro obsah územního plánu závazné). Uspokojivě pak dle stěžovatele byla vyřešena i otázka vlivu na evropsky významné lokality a ptačí oblasti soustavy Natura 2000. Co se pak týče krajinného rázu, stěžovatel konstatoval, že pro dané území není zpracována žádná podrobnější dokumentace krajinného rázu a že předmětný hospodářský les není pro zastavěné území určujícím prvkem krajinného rázu. Dle stěžovatele došlo vydáním napadeného rozsudku krajského

soudu i k zásahu do právní jistoty. V ploše P2 již totiž bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu za účelem výstavby rodinného domu.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu změnil tak, aby byl návrh zamítnut, popř., aby rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[9] Navrhovatel a osoby zúčastněné na řízení III a IV se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[10] Osoba zúčastněná na řízení I (spoluvlastník pozemku nacházejícího se v ploše předmětného lesa) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla historické okolnosti týkající se dané oblasti a vyjádřila názor, že je nemorální požadovat po vlastnících dotčených pozemků, aby zachovali les a odpovídali za případné škody způsobené tímto lesem. Osoba zúčastněná na řízení I považuje navrhovatele za účelové sdružení, které chce rozhodovat o cizím majetku ve vlastní prospěch.

[11] Osoba zúčastněná na řízení II (vlastník jednoho z pozemků v ploše P2) pak uvedla, že souhlasí s podanou kasační stížností. Aktivita navrhovatele sleduje čistě soukromé zájmy jeho členů, a to na úkor vlastníků pozemků nacházejících se v ploše P2 a na ni navazující ploše P21. Osoba zúčastněná na řízení II již nadto provedla kroky, aby na jejím pozemku bylo možno realizovat stavbu.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatele předepisuje, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu tak nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně napadený správní akt (zde územní plán) v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, ze dne 27. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198). Například v posledně uvedeném rozsudku (zabývajícím

pokračování

se zásadami územního rozvoje) Nejvyšší správní soud uvedl, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, přičemž jak vyplývá ze spisu, ten ochranu poskytl posouzením předmětného návrhu. Důvody kasační stížnosti se proto musí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení krajského soudu, který se měl vadným, resp. nezákonným způsobem vypořádat s návrhovými body (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Jinými slovy, stěžovatel je povinen tvrdit některý z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. týkající se řízení vedeného krajským soudem anebo rozhodnutí soudu, nikoliv napadené části OOP. *„Uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti není možné bez dalšího nahradit zopakováním návrhových bodů či argumentace předestřené v řízení u městského soudu (jakkoliv propojené s obecným tvrzením, že se s argumentací městský soud vypořádal „nedostatečně anebo nezákonně“). [...] [K]asační stížnost stěžovatelů z převážné části spočívá právě v opakování argumentace předestřené v řízení před městským soudem. Spíše než o tvrzení konkrétních pochybení městského soudu se tak jedná o výtky proti obsahu napadené části zásad či postupu jejího pořizování. Těmi se již velmi pečlivě a podrobně zabýval městský soud v napadeném rozsudku. Kasační argumentaci stěžovatelů by tedy z převážné části bylo možné vypořádat pouhým zopakováním závěrů městského soudu.“*

[15] I v nynější věci stěžovatel nezřídka kdy brojí proti vlastnímu územnímu plánu, a nikoliv proti rozsudku krajského soudu (podstatná část kasační stížnosti je ostatně tvořena opakováním argumentů vznesených stěžovatelem v jeho vyjádření k návrhu podanému před krajským soudem). Nejvyšší správní soud se přitom s rozsudkem krajského soudu plně ztotožnil. Řadu námitek stěžovatele je proto návazně možné vypořádat pouhým zopakováním argumentace krajského soudu. Krajský soud se řádně zabýval uplatněnými námitkami brojícími proti územnímu plánu a ty vypořádal v souladu s právní úpravou a judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ke konkrétním kasačním námitkám pak kasační soud uvádí následující.

[16] Nejvyšší správní soud předně souhlasí s krajským soudem v tom, že navrhovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu na přezkum územního plánu.

[17] Podle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

[18] Pro aktivní procesní legitimaci podle zákona tedy postačuje, aby navrhovatel (logicky, konsekventně a myslitelně) tvrdil, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Navrhovateli by k dosažení věcného projednání návrhu mělo zpravidla postačit, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85).

[19] Otázkou aktivní legitimace spolku (občanského sdružení) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se zabýval i Ústavní soud. Např. v nálezu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, uvedl, že by bylo *„[...] již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili*

a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení, resp. nyní spolky [...] sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopvat zrušení územního plánu“. Ohledně podmínek, které musí spolek pro přiznání aktivní legitimace naplňovat, Ústavní soud vyslovil, že „[s]polek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech.“ K tomu dodal, že „[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážení se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. [...] Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. [...] Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“

[20] V nyní posuzované věci je přitom navrhovatel environmentálním spolkem, jehož účelem je mj. „trvalé úsilí o zachování borových lesů a veřejné zeleně v původním rozsahu na území města Vracova, zejména v ulicích Lesní, Písečná a Olšíčská a za pomoci svých členů a v rámci zákonných prostředků, upozorňovat příslušné státní orgány a instituce na jevy poškozující životní prostředí“. Návrhem podaným krajskému soudu navrhovatel brojil právě proti tomu, že územní plán změnil plochu původního hospodářského lesa nacházejícího se na ulici Písečná na plochy přestavby a soukromé zeleně. Z toho plausibilně dovozoval dotčení svých práv na příznivé životní prostředí. Jak již tedy uvedl krajský soud, návrh spadá do místního i věcného vymezení předmětu činnosti navrhovatele. Přehlédnout přitom v této okolnosti nelze ani fakt, že členové navrhovatele jsou osoby bydlící v těsné blízkosti dotčeného lesa (jak ostatně stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně zdůrazňuje).

[21] Na základě uvedeného nemá kasační soud pochybnosti o aktivní legitimaci navrhovatele. Pokud přitom stěžovatel aktivní legitimaci navrhovatele zpochybňuje tvrzením, že navrhovatel podáním návrhu nesledoval veřejné zájmy, nýbrž soukromé zájmy svých členů (zvýšení prodejní hodnoty nemovitostí svých členů atd.), považuje

pokračování

zdejší soud za zcela dostačující odkázat na rozsudek krajského soudu, který se danou otázkou vypořádal způsobem, kterému nelze nic vytknout. Jak správně uvedl krajský soud, tvrzení odpůrce, že navrhovatel nechrání veřejný zájem, nýbrž soukromé zájmy svých členů, není způsobilé vyvrátit ani aktivní procesní legitimaci navrhovatele, ani jeho případnou legitimaci věcnou (tj. případnou důvodnost jeho návrhových bodů). Skutečnost, že spolky do značné míry vystupují na ochranu práv svých členů, je běžná a legitimní. S krajským soudem lze přitom plně souhlasit i v tom, že skutkové okolnosti nynějšího případu se nijak nevymykají běžným případům. Ani z ničeho jiného nevyplývá tvrzené zneužití práva navrhovatelem. Navrhovatel postupoval v mezích právní úpravy. Pokud přitom stěžovatel dále tvrdil, že navrhovatel (i jeho členové) se proti územnímu plánu bránili v procesu jeho pořizování námitkou, která byla odpůrcem vyřízena, a navrhovatel se tak měl proti tomuto vyřízení námitky bránit ve dvouměsíční lhůtě (a nemohl návazně podat návrh na zrušení územního plánu v jednoroční lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s.), je nutno uvést, že uvedený názor neplyne z právní úpravy ani z navazující judikatury. I osoby, jejichž námitky byly v průběhu pořizování územního plánu vypořádány, se mohou (za splnění všech zákonných podmínek) návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. u soudu v jednoroční lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s. domáhat přezkumu územního plánu. Nutno přitom pro úplnost dodat, že možnost samostatného přezkumu rozhodnutí o námitkách je výrazně omezena. Jak zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 9 As 198/2017 - 52: *„k dotčení práv vlastníka pozemku nedochází s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách, ale až samotným územním plánem či jeho změnou (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008 - 62 a usnesení NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010 - 24, č. 2244/2011 Sb. NSS). Možnost samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu v režimu žaloby podle § 65 s. ř. s. je proto značně omezena; s ohledem na zásadu subsidiarity nemá aktivní legitimaci k podání takové žaloby vlastník pozemku dotčeného územním plánem nebo jeho změnou, který je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (srov. rozsudek NSS sp. zn. 1 As 333/2016). Tento závěr byl potvrzen také rozšířeným senátem NSS v bodech 65 - 68 usnesení ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015 - 182, č. 3415/2016 Sb. NSS“.*

[22] Lze tedy uzavřít, že navrhovatel byl aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení předmětné části územního plánu. Krajský soud proto nepochybil, pokud návrh věcně projednal. V podrobnostech kasační soud odkazuje na rozsudek krajského soudu, který se s danou otázkou detailně a adekvátně vypořádal.

[23] Nejvyšší správní soud se pak s krajským soudem ztotožnil i co se týče věcného posouzení důvodnosti návrhu. I dle jeho názoru bylo namístě zrušit územní plán v části týkající se plochy P2 (a na ni navazující plochy P21).

[24] Krajský soud zcela správně na základě znění zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „lesní zákon“) dovodil, že je dán veřejný zájem na zachování a obnově lesů a na tom, aby byly lesní pozemky trvale využívány k plnění funkcí lesa. Návazně pak krajský soud správně uzavřel, že vzhledem k tomuto veřejnému zájmu je možné změnit funkční využití pozemků doposud plnících funkce lesa na zastavitelné pozemky pouze, pokud na tomto novém způsobu využití pozemků převáží jiný veřejný zájem a pokud naplnění tohoto veřejného zájmu nelze dosáhnout jiným způsobem při současném zachování lesa. Krajský soud se zabýval i stěžovatelem opakovaně zmiňovaným účelem vymezení dané plochy,

tedy zájmem na hospodárném uspořádání území a na vytvoření zastavitelné plochy v návaznosti na bezprostřední okolí, potažmo na využití existující infrastruktury a doplnění stávající zástavby (má jít o dostavbu oboustranně zastavěné ulice). Přesvědčivě zdůvodnil, že zájem na hospodárném využití území je obecným požadavkem územního plánování. Zájem na zachování lesa je však zájmem speciálním, který bez dalšího nemůže ustoupit obecnému zájmu na hospodárném řešení stavu v území. Krajský soud se vypořádal i s tvrzením stěžovatele, že jde o hospodářský les na hranici mýtního věku a že v případě zachování lesa hrozí škody na majetku, zdraví a životech. Soud konstatoval, že případné vymýcení lesa zakládá povinnost jej obnovit, tedy provést novou výsadbu lesního porostu a dále že vlastník lesa je z titulu tohoto svého postavení povinen předcházet vzniku škod způsobených tímto lesem.

[25] Nejvyšší správní soud se s uvedenou argumentací (kterou nadto stěžovatel v kasační stížnosti ani konkrétně nezpochybnil) ztotožňuje. K jednotlivým tvrzením stěžovatele souvisejícím s otázkou vymezení plochy P2 pak zdejší soud uvádí následující. Tvrzení stěžovatele, že požadavek na hospodárnost využití území je uveden v Politice územního rozvoje a v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje, neznamená, že by se mělo automaticky jednat o zájem převažující vždy nad zájmem na zachování lesních porostů. Naopak, skutečnost, že daný zájem je obsažen v nadřazené územně plánovací dokumentaci, svědčí o tom, že se jedná o obecnější požadavek územního plánování. Vyšší formy územně plánovací dokumentace totiž v zásadě obsahují obecné cíle a směry územního plánování, které jsou konkretizovány nižšími formami územně plánovací dokumentace. K obecnému poukazu stěžovatele na to, že dané dokumenty (Politika územního rozvoje a Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje) akcentují i vytváření podmínek pro pracovní příležitosti a možnost bydlení v sídle, pak Nejvyšší správní soud odkazuje na argumentaci krajského soudu, který se v bodech 18 až 20 rozsudku detailně a zcela adekvátně vypořádal s tím, že nad veřejným zájmem na zachování lesa nemůže v nynějším případě převážit ani veřejný zájem na uspokojení bytových potřeb (kasační soud přitom nesdílí ani názor stěžovatele, že argumentace krajského soudu obsažená v bodě 17 rozsudku je nepřiměřeně zjednodušující a neodpovídá předloženým důkazům). Nad rámec nutného při zohlednění vyjádření osob zúčastněných na řízení pak kasační soud dodává, že vnímá jejich nesouhlas s vyloučením plochy P2 ze zastavitelných ploch, tento nesouhlas však sám o sobě nemění nic na správnosti výše uvedených závěrů krajského soudu. Na správnosti závěrů krajského soudu pak nic nemění ani skutečnost, že poblíž plochy P2 se má nacházet jiný kompaktní lesní porost. Existence lesa (ač nacházejícího se ve stejné lokalitě) nemůže sama o sobě představovat zákonný podklad pro změnu funkčního využití umožňující odstranění jiného lesního porostu. Oprávněnost změny funkčního využití pak sama o sobě nemůže založit ani skutečnost, že v nové ploše P2 byla určena maximální zastavěnost na 35 %. Zásadní je, že územní plán změnil funkční využití dané plochy, čímž návazně umožnil odstranění lesního porostu a zasažení veřejného zájmu na zachování tohoto porostu.

[26] Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatele, že by krajský soud nepřípustně zasáhl do práva stěžovatele na samosprávu, či že by svým rozhodnutím poskytl nedůvodnou ochranu právům členů navrhovatele, a to na úkor vlastnických práv osob vlastnicích pozemky v ploše P2, a založil tak návazně nerovnost mezi vlastníky pozemků nacházejících se v dané lokalitě.

pokračování

[27] Krajský soud si byl plně vědom toho, že správní soudy jsou při přezkumu územních plánů povinny postupovat zdrženlivě a respektovat právo na autonomní rozhodování samosprávy. V rozsudku výslovně uvedl, že obce při schvalování územního plánu obecně disponují širokou mírou uvážení. Taktéž zdůraznil, že úkolem soudu při přezkumu územního plánu je pouze posoudit, zda řešení zvolené obcí nevybočuje z mantinelů daných zákonnými pravidly či ústavními právy dotčených subjektů, a nikoliv to, zda je určité uspořádání území vhodnější, účelnější a podobně. Uvedenými zásadami se pak krajský soud i řídil. Nezabýval se tím, zda by na dané ploše bylo dle jeho názoru vhodnější vymezit tu či jinou plochu, ale tím, zda stěžovatel při vymezení dané plochy postupoval v souladu se zákonem a v souladu se zásadou proporcionality. Uvedené plně odpovídá jak uvedenému zdrženlivému postupu při přezkumu územních plánů, tak i judikaturou dovozenému algoritmu přezkumu územních plánů (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, ze dne 12. 1. 2012, č. j. 4 Ao 6/2011 - 91, ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010 - 247, či ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019 - 23). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Krajský soud tedy nepřekročil mantinely soudního přezkumu územních plánů a ani nezasáhl do práva stěžovatele na samosprávné uspořádání si vlastních vztahů (na tom nic nemění ani skutečnost, že pro schválení územního plánu hlasovali všichni zastupitelé stěžovatele). Krajský soud pak svým rozhodnutím nezaložil ani nepřipustnou nerovnost mezi vlastníky jednotlivých pozemků nacházejících se v dotčené lokalitě. Rozdílnost postavení vlastníků zastavitelných pozemků a pozemků určených k plnění funkcí lesa vychází z podstaty rozdílnosti práv a povinností váznoucích na jednotlivých typech těchto pozemků. Není možné (s odvoláním právě na zásadu rovnosti) v rámci územního plánování změnit všechny pozemky nacházející se v určité lokalitě na pozemky se stejným účelovým určením. To pak platí zejména v nyní projednávaném případě, kdy se na několika pozemcích nachází prvek požívající zvláštní ochrany (les).

[28] Stěžovatel dále rozporoval to, jak se krajský soud vypořádal se stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Ani v tomto ohledu mu Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Krajský soud totiž naprosto přiléhavě poukázal na skutečnost, že odbor životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve svém stanovisku ze dne 29. 11. 2018, č. j. JMK 155331/2018, sice vyslovil s návrhem územního plánu souhlas, ale požadoval vyloučení plochy P2, neboť se jedná o plochu neakceptovatelnou (může mít významný negativní vliv na environmentálně cennější segment krajiny – na les, jakožto významný krajinný prvek, a na krajinný ráz). Krajský soud pak dodal i to, že stěžovatel sice nebyl tímto požadavkem striktně vázán, měl však náležitě argumentačně podepřít, proč tak učinil a proč dle jeho názoru vymezením plochy P2 nedojde k negativnímu vlivu na les a na krajinný ráz. Tomuto závěru nelze nic vytknout.

[29] Na rozsudek krajského soudu lze přitom odkázat, i co se týče námitek stěžovatele týkajících se krajinného rázu. V bodě 24 rozsudku krajský soud připomněl, že les je

významným krajinným prvkem přímo ze zákona [viz § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů]. Dodal pak, že předmětný les je významným prvkem krajinného rázu pro dané území i dle mapových podkladů. Uvedenou argumentaci soudu stěžovatel opět konkrétně nezpochybňuje. Pouze obecně tvrdí, že předmětný les není pro dané území určujícím prvkem krajinného rázu a že pro dané území není zpracována žádná podrobnější dokumentace krajinného rázu. Tato povšechná tvrzení ovšem nemohou zpochybnit citované závěry krajského soudu. Na podstatě věci nemůže nic změnit ani stěžovatelovo tvrzení, že byla uspokojivě vyřešena otázka vlivu na evropsky významné lokality a ptačí oblasti soustavy Natura 2000. Krajský soud tuto skutečnost nerozporoval. To stejné pak platí i pro stěžovatelem odkazovaný Generel opatření boje proti suchu.

[30] Ke zrušení rozsudku krajského soudu pak nemůže vést ani stěžovatelem (a některými osobami zúčastněnými na řízení) akcentovaná zásada právní jistoty a skutečnost, že pro plochu P2 již bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu za účelem výstavby rodinného domu. Jak již uvedl krajský soud, právní jistota může ohledně regulace obsažené v územním plánu panovat pouze do té míry, do jaké právní předpisy garantují nezměnitelnost územního plánu. Jestliže zákon jasně stanoví možnost zpochybnění obsahu územního plánu před správním soudem, musí každý adresát regulace obsažené v územním plánu počítat s možností, že soud v zákonem stanovených případech na základě takového návrhu přistoupí ke zrušení územního plánu či jeho části. Ani žádné další kasační tvrzení nemělo potenciál vyvolat zrušení rozsudku krajského soudu.

[31] Nejvyšší správní soud tedy kasační námitky neshledal důvodnými, přisvědčil naopak krajskému soudu, s jehož odůvodněním se plně ztotožnil. Nemohl proto shledat důvodnou polemiku stěžovatele s odůvodněním daného rozsudku. I dle názoru kasačního soudu s ohledem na veřejný zájem na zachování, udržování a obnovování lesa je změna využití ploch na pozemcích dosud určených k plnění funkcí lesa na plochy zastavitelné možná pouze v případě, že na tomto způsobu uspořádání území převáží jiný intenzivní veřejný zájem (kam lze řadit i významný obecní zájem). Stěžovatelem deklarovaný účel změny využití plochy P2 přitom s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu nad veřejným zájmem na zachování lesa nepřeváží. Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal v rozhodnutí krajského soudu ani žádné další vady, pro které by bylo nutno jeho rozhodnutí zrušit. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Ve věci přitom rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel byl ve věci úspěšný (došlo k zamítnutí kasační stížnosti proti rozsudku, kterým bylo navrhovateli vyhověno). Soud mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť navrhovatel neučinil v řízení o kasační stížnosti žádný úkon.

[33] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil a z důvodů hodných

pokračování

zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele. Ostatně, osoby zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení nepožadovaly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. února 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu